

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 347.454

Л. В. Павлова

здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

ПІДВІДОМЧІСТЬ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Розглянуто проблемні питання підвідомчості справ в адміністративному судочинстві. Розроблено критерії підвідомчості справ адміністративному суду в публічно-правових відносинах.

Ключові слова: підвідомчість, адміністративний суд, адміністративне судочинство.

Рассмотрены проблемные вопросы подведомственности дел в административном судопроизводстве. Разработаны критерии подведомственности дел административному суду в публично-правовых отношениях.

Ключевые слова: подведомственность, административный суд, административное судопроизводство.

The problem questions of jurisdiction of businesses are considered in the administrative rule-making. As a result an author distinguished criteria to jurisdiction of businesses to the administrative court in publicly legal relations.

Key words: jurisdiction, administrative court, administrative rule-making.

Із поступальним розвитком адміністративної юстиції в Україні кожна людина отримала більш повну можливість вирішувати в судовому порядку спір не лише з будь-якою фізичною чи юридичною особою, а й із державою. Обов'язком кожної правової держави, котра прагне утвердження верховенства права, є гарантування суб'єктивних прав громадянина у відносинах із органами публічної адміністрації за допомогою адміністративної юстиції. Закріплена на рівні Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) можливість перевірки державної діяльності в межах адміністративного процесу сприятиме посиленню довіри громадян до правової держави. Тому ефективність адміністративного процесуального законодавства полягає перш за все у відповідності його

© Павлова Л. В., 2011

тим завданням, які на нього покладаються. Адміністративні суди становлять важливий інструмент для забезпечення балансу інтересів громадянина і суспільства [1, с. 9].

Водночас створення в системі судів загальної юрисдикції системи адміністративних судів потягло за собою необхідність розмежування юрисдикції між адміністративними судами та судами загальної юрисдикції, господарськими судами, Конституційним Судом України.

Тому метою нашої статті є дослідження питання щодо підвідомчості справ в адміністративному судочинстві.

Слід зауважити, що останнім часом проблема розмежування юрисдикції адміністративного суду стала предметом уваги науковців та правників-практиків, зокрема О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка,

С. В. Кальченка, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, К. Г. Леонтовича, Р. С. Мельника, О. М. Пасенюка, М. І. Смокович, М. О. Сороки, В. І. Співака, О. О. Терлецького, М. І. Цуркана.

Створення адміністративних судів свідчить про необхідність кваліфікованого вирішення певних категорій справ і підвищення рівня знань саме в такій галузі права, як адміністративний процес (адміністративне судочинство). Водночас вважається, що проблеми компетенції тих чи інших судів не повинні ставати перешкодою для звернення громадян за захистом власних прав, оскільки досить часто суди не приймають заяви, спрямовані до адміністративного суду, позаяк суд вважає ці відносини цивільними, або навпаки.

Компетенція у сфері державного управління – це закріплена в законодавстві сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань, що полягають у здійсненні управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави [2, с. 175].

Як зазначає О. О. Терлецький, проблема чіткого законодавчого визначення компетенції адміністративних судів є наслідком відсутності уваги науковців протягом тривалого часу до публічно-правових відносин загалом та проблем верховенства права та захисту прав і основних свобод людини зокрема [2, с. 175].

Частина 2 ст. 124 Конституції України встановлює, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. У спеціальних процесуальних законах законодавцем визначені ознаки, за якими відмінні між собою справи віднесені до адміністративного, цивільного, господарського, кримінального судочинства та юрисдикції Конституційного Суду України. Ці ознаки є вирішальними для визначення порядку захисту порушених прав осіб та порядку реалізації судочинства судом.

Таким чином, при визначенні підвідомчості справ адміністративним судам слід спиратися на критерії підвідомчості, що вироблені і використовуються процесуальною доктриною та практикою. До таких критеріїв належать суб'єктний склад учасників спору та характер спірних правовідносин. Як зазначено у науково-практичному коментарі до Кодексу адміністративного судочинства України [3, с. 77], за першим критерієм обов'язковим учасником публічно-правового спору є суб'єкт владних повноважень, а за другим – предметом судового розгляду в адміністративному суді є публічно-правовий спір.

У зв'язку з цим слід погодитись із О. П. Рябенко, що суб'єктом владних повноважень може бути визначений державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, що здійснює владно-організуючий вплив на суспільні відносини на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [4, с. 246].

У свою чергу, відповідно до другого критерію, справи адміністративної юрисдикції виокремлюються саме специфікою публічно-правового спору, який характеризується тим, що: 1) це спір про права та обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин у сферах державного управління або місцевого самоврядування, який виникає у зв'язку із реалізацією владних управлінських функцій відповідними органами, а отже, обов'язковою стороною такого спору повинен бути орган (посадова особа), наділений публічно-владними повноваженнями; сторонами можуть виступати і два органи публічної влади, наприклад, у спорах із питань компетенції; 2) виникнення такого спору обумовлено наявністю публічно-правового конфлікту, а підставою його ініціювання є факт подання юридично значимої позовної заяви, яка передбачена відповідними нормами права й оформлює правову претензію одного із суб'єктів відповідного публічно-правового відношення; 3) публічно-правовий спір ха-

рактизується негативним ставленням одного із суб'єктів конкретного публічно-правового відношення з приводу прийняття (встановлення), виконання або невиконання закріплених публічно-правовим законодавством правил поведінки; 4) може мати як законну основу право на оскарження неправомірних дій, що включає в себе три правомочності: право на захист суб'єктивних прав від будь-якого незаконного зазіхання чи обмеження; право вимагати від держави, її органів дотримуватися й охороняти гарантовані законом права, свободи, інтереси; право звернутися до примусової сили держави для захисту прав і законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) суб'єктів публічно-правових відносин; 5) вирішується в рамках визначених правових процедур і компетентним юрисдикційним органом (адміністративним судом – у даному випадку) шляхом визнання неправомірним нормативно-правового чи індивідуального адміністративного акта і відновлення порушеного права [5, с. 251].

Слід також відмітити, що Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін справедливо кваліфікують три способи нормативного визначення юрисдикції адміністративних судів: 1) загальне визначення – через поняття адміністративної справи (п. 1 ст. 3 КАС України [7]); 2) визначення через перелік категорій справ, що належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 1 ст. 17 КАС України); 3) визначення через перелік категорій справ публічно-правового характеру, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 2 ст. 17 КАС України) [6, с. 86–90].

Відповідно до ст. 17 КАС України [7] юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її про-

ходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Отже, підвідомчість судам публічно-правових спорів є виключеною.

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Таким чином, розмежовуючи підвідомчість публічно-правових спорів адміністративним судам, КАС України встановлює коло спорів, які, хоча й мають публічно-правовий характер, вирішуються в порядку іншого судочинства.

Так, юрисдикція адміністративних судів по вирішенню публічно-правових спорів обмежується насамперед юрисдикцією Конституційного Суду України.

Публічно-правовими спорами є також кримінально-правові відносини щодо переслідування особи за вчинення злочину, які вирішуються в порядку кримінального судочинства. Однак природа цих відносин, їхній суб'єктний склад унеможливають їх віднесення до юрисдикції адміністративних судів, і вони, згідно із законом, розглядаються і вирішуються в межах кримінального судочинства [3, с. 79].

Розгляд справ про адміністративні проступки, накладення адміністративних стягнень також не належить до компетен-

ції адміністративного суду і здійснюється в порядку, передбаченому КУпАП.

У межах даної статті слід звернути увагу на Інформаційний лист Вищого адміністративного суду, Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 28.01.2011 р. № 129/11/13–11, 106/0/4–11 щодо розгляду спорів та підсудності справ, пов'язаних із соціальними виплатами [8], з метою аналізу тих труднощів, які виникають щодо підвідомчості справ адміністративним судам.

З набранням 1 вересня 2005 року чинності Кодексом адміністративного судочинства України всі публічно-правові спори, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, були віднесені до підсудності адміністративних судів (частини 1, 2 ст. 2, пп. 1, 2, 7 ч. 1 ст. 3 КАС України) [7].

Окружним адміністративним судам відповідно до ч. 2 ст. 18 КАС України в редакції від 6 липня 2005 року № 2747 були підсудні всі адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки. Такий обсяг предметної підсудності містив і правові спори, пов'язані із соціальними виплатами, якщо відповідачем у справі був будь-який із вказаних органів чи посадовців – суб'єкт владних повноважень.

Законом України від 25 грудня 2008 року № 808 [9] «Про внесення змін до статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України щодо предметної підсудності адміністративних справ місцевим загальним судам як адміністративним судам» ч. 1 ст. 18 КАС України доповнено новим пунктом 3, відповідно до якого місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи у спорах фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, пе-

рерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат.

Відповідно до п. 2 розділу I Закону України від 18 лютого 2010 року № 1691 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» [10], який набрав чинності з 10 березня 2010 року, п. 3 ч. 1 ст. 18 КАС України виключено, а ч. 1 ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України [11] викладено в новій редакції, згідно з якою суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин; спорів з приводу призначення, обчислення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та інших соціальних виплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг, речового майна, пайків або грошової компенсації замість них; інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства.

Законом України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус судів» [12] було змінено юрисдикцію судів щодо вирішення цих справ і з 1 січня 2011 року передбачено їх розгляд адміністративними судами.

Однак Рішенням Конституційного Суду України від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010 [13] у справі щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами, норми Закону України від 18 лютого 2010 року № 1691-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» [10] та ЦПК України [11], відповідно до яких справи, пов'язані із соціальними виплатами, що підлягали розгляду адміністративними судами, було передано місцевим загальним судам для розгляду

в порядку цивільного судочинства, визнано такими, що не відповідають Конституції України.

У зв'язку з прийняттям Конституційним Судом України зазначеного Рішення [13] 2 грудня 2010 року Верховною Радою України було прийнято Закон України № 2748-VI «Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо передачі справ, пов'язаних із соціальними виплатами» [14], який набрав чинності з 30 грудня 2010 року, яким, зокрема, встановлюється, що апеляційні скарги щодо спорів, які подані до апеляційних судів до дня набрання чинності Законом України від 2 грудня 2010 року № 2748-VI в порядку цивільного судочинства, та апеляційні скарги, передані відповідним апеляційним судам згідно з пунктом 2 розділу II Закону України від 18 лютого 2010 року № 1691-VI [10], проваджені за якими не відкрито, розглядаються цими апеляційними судами у порядку адміністративного судочинства.

Тобто апеляційні скарги у справах цієї категорії, подані в порядку цивільного судочинства, та апеляційні скарги, передані до цивільних палат апеляційних судів згідно з пунктом 2 розділу II Закону України від 18 лютого 2010 року № 1691-VI [10] «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості

справ, пов'язаних із соціальними виплатами», підлягають розгляду цивільними палатами апеляційних судів.

Апеляційні скарги у справах цієї категорії, які були розглянуті за правилами КАС України, подані після 9 вересня 2010 року в порядку адміністративного судочинства, підлягають розгляду апеляційними адміністративними судами.

Тому питання підвідомчості адміністративному суду з того чи іншого правового питання є дуже важливим, оскільки таким чином встановлюються межі повноважень суду з вирішення спору та предмет доказування у справі. Тому від правильного визначення підвідомчості суду в багатьох випадках залежить можливість комплексного захисту прав осіб.

Насамкінець слід зробити висновок, що основними критеріями визначення підвідомчості справ адміністративному суду є: 1) наявність публічного характеру правовідносин; 2) хоча б однією стороною правовідносин є суб'єкт владних повноважень у зв'язку з виконанням владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму; 3) між сторонами виник спір, юрисдикція адміністративних судів на який поширена дією ст. 17 КАС України, і такий спір не віднесений до компетенції інших органів.

Література

1. Пасенюк О. М. Ефективність адміністративного процесуального законодавства / О. М. Пасенюк // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доп. та наук. повідомл. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січ. 2007 р.) / за заг. ред. В. В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 9–14.
2. Терлецький О. О. Компетенція адміністративних судів. Підсудність адміністративних справ / О. О. Терлецький // Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / [С. В. Ківалов, Є. О. Харитонов, О. І. Харитонова та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонові. – К. : Прав. єдність, 2009. – 656 с.
4. Рябченко О. П. До питання про необхідність уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень» / О. П. Рябченко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доп. та наук. повідомл. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січ. 2007 р.) / за заг. ред. В. В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 244–245.

5. Педько Ю. С. Публічно-правовий спір – предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доп. та наук. повідомл. учасн. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січ. 2007 р.) / за заг. ред. В. В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 249–252.
6. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV 282 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>.
8. Щодо розгляду спорів та підсудності справ, пов'язаних із соціальними виплатами [Електронний ресурс] : Інформ. лист Вищ. адм. суду, Вищ. спеціаліз. суду з розгляду цивільних і кримінал. справ від 28.01.2011 р. № 129/11/13-11, 106/0/4-11. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0129760-11>.
9. Про внесення змін до статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України щодо предметної підсудності адміністративних справ місцевим загальним судам як адміністративним судам : Закон України від 25.12.2008 р. № 808-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 19. – С. 673. – Ст. 262.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами : Закон України від 18.02.2010 р. № 1691-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 19. – С. 580. – Ст. 154.
11. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
12. Про судоустрій і статус суддів [Електронний ресурс] : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 09.09.2010 р. № 19-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10>.
14. Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо передачі справ, пов'язаних із соціальними виплатами» [Електронний ресурс] : Закон України від 02.12.2010 р. № 2748-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2748-17>.